Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3324

17. 11. 88

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Vollmer, Frau Nickels und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/1533 —

Zehn Jahre danach – offene Fragen und politische Lehren aus dem „Deutschen Herbst" (I)
hier: Tatsächliche Bedrohung des demokratischen Rechtsstaates im Jahre 1977 sowie: Abbau demokratischer Errungenschaften

Der Bundesminister des Innern hat mit Schreiben vom 17. November 1988 – P I 2/IS 3 – 626 014/134 – die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Am 5. September 1977 hat ein bewaffnetes Kommando der „Roten Armee Fraktion" (RAF) Hanns Martin Schleyer, den Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), entführt und dabei vier seiner Begleiter – Heinz Marcisz, Reinhold Brändle, Roland Pieler und Helmut Ulmer – erschossen, um dadurch die Freilassung von elf Gefangenen zu erzwingen. Diese Entführung war als Kampfansage an die Regierenden dieses Staates gemeint und wurde von diesen auch so verstanden und mit aller Härte beantwortet.

Der Große Krisenstab unter der persönlichen Leitung des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt beschäftigte sich in Permanenz mit diesem Konflikt und fällte Entscheidungen, die weder durch die geltenden Gesetze noch durch die Verfassung gedeckt waren.

Die Organe der Sicherheitsbehörden wurden aufgebläht und bekamen nie gekannte Vollmachten, auch in ihrer Einwirkung auf politische Entscheidungen. Rechtsstaatliche Prinzipien wurden außer Kraft gesetzt, das Parlament als Kontrollinstrument der Exekutive wurde entmachtet. Für die „vierte Gewalt", die Presse, wurde eine weitgehende Informationssperre verordnet. Es herrschte eine tiefgreifende Polarisierung und eine allgemeine Verunsicherung in der bundesrepublikanischen Bevölkerung.

Heute, zehn Jahre danach, ist es an der Zeit, die damalige Situation noch einmal von Grund auf zu überdenken. Zu viele Fragen sind bis heute offen, zu viele der damals gefällten Entscheidungen während der Entführung und die dürftige Dokumentation der Bundesregierung, die sie nachher herausgab, muß den Eindruck einer von staatlicher Seite betriebenen Trennung dieser Ereignisse in genehme und nicht genehme Erinnerungen fördern.

Das Ziel dieser Anfrage beschränkt sich aber nicht auf eine Klärung der damaligen Situation und der offengebliebenen Fragen. Wir wollen damit versuchen, politische Lehren zu ziehen aus einer Konfliktsituation, die sich nicht wiederholen darf.

In der Rückschau muß geprüft werden, ob die in der Krisensituation getroffenen Entscheidungen richtig waren. Dazu gehört die Bereitschaft der Regierung, Akten und Protokolle offenzulegen. Dazu gehört auch, in die Prüfung mit einzubeziehen, wie andere Länder in vergleichbaren Situationen gehandelt haben. In der Vergangenheit hat man sich in der Bekämpfung des Terrorismus allein auf das Instrumentarium staatlicher Sanktionen verlassen. Diese haben zwar zu großen Fahndungserfolgen geführt, aber weitere Morde und die Fortexistenz der „Roten Armee Fraktion" nicht verhindert. Sowohl die politisch Verantwortlichen als auch die Vertreter einer politischen Öffentlichkeit (letztere häufig aus der berechtigten Sorge, als „Sympathisanten" gebrandmarkt zu werden) haben sich in den letzten Jahren weitgehend aus dem Versuch verabschiedet, eine gewaltfreie und rechtsstaatliche Lösung dieses Konflikts zu suchen und sich dafür einzusetzen.

Das macht heutige Versuche der Deeskalation oder der Beendigung dieses Problems nicht einfach. Trotzdem sind wir der tiefen Überzeugung, daß Chancen bestehen, die der Entwicklung einer offenen, demokratischen, konfliktfähigen Gesellschaft angemessen sind. Diese Debatte neu zu eröffnen und damit die Verantwortung dafür nicht länger ausschließlich den Sicherheitsinstanzen zu überlassen, sondern sie der Gesellschaft und der Politik wieder zurückzugeben, ist Sinn und Zweck dieser Anfrage.

Dazu fragen wir die Bundesregierung:

I. Zur tatsächlichen Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats und der Gesellschaft im Jahre 1977

Liest man die offiziellen Dokumente aus der damaligen Zeit, aber auch die persönlichen Erinnerungen von Mitgliedern des Krisenstabs, so tut sich ein merkwürdiger Widerspruch auf: Einerseits werden die Taten der „Roten Armee Fraktion" (RAF)

— (die Besetzung der Stockholmer Botschaft im Jahre 1975, die versuchte Geiselnahme und Ermordung Jürgen Pontos, Siegfried Bubacks 1977, die Bankeinbrüche) als „gemeine kriminelle Taten" bezeichnet, die jeden Anspruch auf politische Motivation völlig verwirkt hätten,
— andererseits aber wurde jede dieser Taten als „Angriff auf den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat" und damit als grundsätzliche Bedrohung der politischen Ordnung im Ganzen interpretiert.

Damit korrespondierte die staatliche Sicht der Aktionen der RAF genau mit deren Intentionen und Selbstaussagen, die diese symbolische Bedeutung beanspruchten. Die RAF wollte mit ihren Taten Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland als grundsätzlich noch den faschistischen Traditionen verhaftet entlarven – der Staat antwortete damit, daß er die Sicht, es handele sich dabei um eine Staatskrise, faktisch akzeptierte.

Heinrich Böll schrieb am 10. Januar 1972 im „SPIEGEL":

„Die Bundesrepublik Deutschland hat 60 000 000 Einwohner. Die Gruppe um Ulrike Meinhof mag zur Zeit ihrer größten Ausdehnung 30 Mitglieder gehabt haben. Das war ein Verhältnis von 1 : 2 000 000. Nimmt man an, daß die Gruppe inzwischen auf 6 Mitglieder geschrumpft ist, wird das Verhältnis noch gespenstischer: 1 : 10 000 000." Er fuhr dann ironisch fort: „Das ist tatsächlich eine äußerst bedrohliche Situation für die Bundesrepublik Deutschland. Es ist Zeit, den nationalen Notstand auszurufen. Den Notstand des öffentlichen Bewußtseins, der durch Publikationen wie ‚Bild' permanent gesteigert wird." Er wies damit auf den merkwürdigen Umstand hin, daß auf die Aktionen der RAF so reagiert wurde, als handele es sich um unmittelbare Angriffe gegen den Bestand staatlicher Institutionen an sich.

Demgegenüber ist aber zu klären, ob diese Sicht der Dinge der tatsächlich vorhandenen realen Bedrohung entsprach.

Vorbemerkung

Die o. a. Sachdarstellung und Problemsicht ist unzutreffend.

Die schwerwiegenden Terroranschläge und die Serie von Morden des Jahres 1977 erforderten ein konsequentes staatliches Handeln und unter Beachtung der rechtsstaatlichen Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland die Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel zur Ergreifung der Täter und Abwehr weiterer drohender Terrorakte.

Die damals getroffenen Entscheidungen der Bundesregierung erfolgten unter Abwägung aller Umstände in Übereinstimmung mit den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Sie berücksichtigten den hohen Rang, den unsere Verfassung der Bewahrung menschlichen Lebens und körperlicher Unversehrtheit einräumt. Die besonnene und entschlossene Reaktion des Krisenstabes und der Bundesregierung hat die volle Anerkennung der tragenden gesellschaftlichen Kräfte und der breiten Bevölkerung gefunden. Sie haben allen rechtlichen Prüfungen standgehalten.

Der Bitte der Bundesregierung, während der laufenden Entführung Zurückhaltung in der Presseberichterstattung zu üben, wurde von den Medien ganz überwiegend Verständnis entgegengebracht und freiwillig entsprochen. Nach Abschluß wurde von der Bundesregierung eine umfassende Dokumentation der Ereignisse und Entscheidungsprozesse veröffentlicht und damit dem Öffentlichkeitsinteresse Rechnung getragen.

Die ergriffenen Maßnahmen haben wesentlich zur Eindämmung des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen.

1. Waren nach den heutigen Erkenntnissen der Bundesregierung 1972 alle Mitglieder der RAF bereits in Haft?

Nein.

2. Wie erklärt sich die Bundesregierung das Entstehen einer „Zweiten Generation von RAF-Mitgliedern" in den Jahren danach?

Der Begriff „Zweite Generation" ist mehrdeutig. Grundsätzlich ist festzustellen, daß sich die verschiedenen „Generationen" der „RAF" jeweils aus den noch mit Haftbefehl gesuchten, in Freiheit befindlichen Mitgliedern und Personen ihres Umfeldes, die bis dahin in der „Legalität" lebten, bildeten. Diese Entwicklung wurde gefördert durch

– die aus den Haftanstalten in Gang gebrachte Kampagne gegen die angebliche Folterung der RAF-Inhaftierten mit „modernen Methoden" (sensorische Deprivation),
– eine oft maßlose und an Realitäten wenig orientierte Generalkritik an der Staats- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, die ein Klima schuf, in dem geistige und auch materielle Unterstützung des Terrorismus zumindest als diskutierbar angesehen wurde.

3. Wie groß schätzte sie die Anzahl
   a) der RAF-Mitglieder und
   b) ihres „Umfeldes"
   in den Jahren 1973, 1974, 1975, 1976, 1977 ein?

Die personelle Stärke des RAF-Kommandobereichs belief sich nach den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes in den Jahren 1973 bis 1977 auf 10 bis 20 Personen (August/September 1977: 23 Personen).

Das RAF-Umfeld hatte in der gleichen Zeit eine Stärke von 100 bis 150 Personen.

4. Welche Unterlagen standen ihr zu diesen Einschätzungen zur Verfügung?

Hinsichtlich des Kommandobereichs beruhen diese Einschätzungen auf Materialien, die bei Festnahmen von RAF-Mitgliedern sichergestellt wurden, sowie auf dem Spurenaufkommen nach der Entdeckung von konspirativen Wohnungen.

Die Stärke des RAF-Umfeldes wurde durch die damals begonnene systematische Beobachtung deutlich.

5. Wie verhalten sich diese Einschätzungen zu heutigen Erkenntnissen?

Die damalige Lageeinschätzung wurde durch die eingetretene Lageentwicklung bestätigt.

Die personelle Stärke des „Kommandobereichs" ist im wesentlichen konstant geblieben. Dem RAF-Umfeld gehören derzeit etwa 250 Personen an.

6. Aus welchen Quellen bezog die Bundesregierung ihre Erkenntnisse über die politische Motivation der RAF-Mitglieder, und welches Gewicht maß sie dem bei?

Die Quellen für Erkenntnisse über die politische Motivation der „RAF" waren im wesentlichen ihre eigenen Äußerungen, z. B. in Grundsatzschriften und Taterklärungen.

Die langjährige Beobachtung der „RAF" durch die Sicherheitsbehörden hat gezeigt, daß deren Aktionen ihren politischen Vorgaben und Erklärungen entsprachen.

7. Hielt die Bundesregierung angesichts des Verhältnisses der Zahl der RAF-Mitglieder zur Zahl der Beschäftigten bei den staatlichen Sicherheitsorganen die gesamtstaatliche Sicherheitslage für so bedroht, daß eine erhebliche Ausweitung des Personals und des technologischen Bereichs dringend geboten schien?

Die personelle und technische Ausstattung der Sicherheitsbehörden ist abhängig von der Bedrohungssituation, die sich aus Art und Umfang terroristischer Gewalttaten ergibt. Die Anzahl der Täter allein ist dabei nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

8. Welche konkreten Maßnahmen zum Ausbau der staatlichen Sicherheitsorgane (Polizei, Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst) wurden in den Jahren 1970 bis 1987 im Zusammenhang mit der „Inneren Sicherheit" erlassen?

Die Zuständigkeitsregelungen sowie die Zusammenarbeit der mit der Terrorismusbekämpfung befaßten Dienststellen wurden neu geregelt und entsprechende Organisationseinheiten aufgebaut.

Die personelle und materielle Ausstattung der Sicherheitsbehörden wurde den Anforderungen der inneren Sicherheit angepaßt, wobei die Bedrohung durch den Terrorismus nur einen Aspekt darstellt:

- Im Rahmen des „Programms zur Inneren Sicherheit" wurden beim BKA folgende organisatorische und personelle Maßnahmen durchgeführt:
  - Einrichtung einer Bund-Länder-Sonderkommission „Zielfahndung" beim BKA, die später in die Abteilung „Terrorismusbekämpfung" integriert wurde.
  - Aufbau der Abteilung „Terrorismusbekämpfung" im Bundeskriminalamt (1975).
  - Neuordnung der Zuständigkeitsregelungen und Zusammenarbeit der mit der Terrorismusbekämpfung befaßten Dienstellen.
- Die Entwicklung des Bundesgrenzschutzes in den Jahren 1970 bis 1987 war bestimmt durch das BGS-Gesetz 1972 und das Personalstrukturgesetz 1976. Diese Gesetzgebung war Teil der im gemeinsamen Programm der Innenminister des Bundes und der Länder für den Bereich der Inneren Sicherheit festgelegten Ziele, die auch die Bedrohung durch den Terrorismus berücksichtigen.
- Beim BfV wurden folgende organisatorische Maßnahmen durchgeführt:
  - Einrichtung der Abteilung VII „VM-Gewinnung" für den Bereich des linksextremistischen Terrorismus.

    Die Auswertung für diesen Bereich erfolgte in der Abteilung III „Linksextremismus" (1973),
  - Neuorganisation der Abteilung VII „Linksterrorismus" mit der Einrichtung einer Auswertungs- und einer Beschaffungsgruppe (1976).
- Der BND ist nicht für die Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland zuständig. Sein Auftrag wurde lediglich auf die Sammlung und Auswertung von Informationen über Tätigkeiten und Verbindungen deutscher terroristischer Gruppen im Ausland und über den internationalen Terrorismus erweitert. Die dafür notwendigen Dienstposten wurden eingerichtet.

9. Wie viele Großfahndungen nach „Terroristen" hat es seit 1970 in der Bundesrepublik Deutschland gegeben?

10. Wie viele Polizisten waren dabei jeweils im Einsatz?

11. Waren auch Angehörige anderer Sicherheitsbehörden daran beteiligt, und wenn ja, von welchen Behörden und in welchem Umfang?

Fahndungsmaßnahmen wurden vom BKA und überwiegend den Länderpolizeien durchgeführt. An ihnen waren auch BGS-Beamte beteiligt. Zahlenangaben können wegen fehlender Unterlagen und der Unbestimmtheit des Begriffs „Großfahndung" nicht gemacht werden.

12. Wie viele Angehörige des Bundeskriminalamtes waren – seit 1970 – jeweils mit der Terrorismusbekämpfung befaßt?

Seit 1975 (Einrichtung der Abteilung TE) waren durchschnittlich 280 Bedienstete der Abteilung TE mit der Terrorismusbekämpfung befaßt. Auch zuvor war die Einsatzstärke der Lage angepaßt (z. B. in der SOKO „Baader-Meinhof"); Personalangaben können insoweit heute nicht mehr gemacht werden.

13. Wie hat sich die Polizeidichte in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970 entwickelt?

Das Verhältnis der Planstellen der Vollzugspolizei zur Zahl der Einwohner hat sich seit 1971 von 1 zu 466 bis 1987 auf 1 zu 361 verändert.

Für 1970 können keine Angaben mehr gemacht werden.

14. Kann die Bundesregierung die Gesamtheit der Ausgaben für die „Terrorismusbekämpfung" seit 1970 auch nur annähernd beziffern?

Die Ausgaben für die Terrorismusbekämpfung sind Teil der gesamten Ausgaben für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit und nicht gesondert erfaßt.

15. Wie viele Gesetze wurden wann und mit welchem Inhalt seit 1970 erlassen, um die „Terrorismusbekämpfung" strafrechtlich (materiellrechtlich oder prozessual) oder staats- bzw. verwaltungsrechtlich zu effektivieren?

16. Welche Gesetze und Verordnungen wurden erlassen, um die „Innere Sicherheit" der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten?

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß alle Bundesgesetze und Verordnungen im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden.

Eine chronologische „Auflistung" von Gesetzen und Verordnungen nach Regelungsbereichen gehört nicht zu den Aufgaben der Bundesregierung.

17. Hält die Bundesregierung all diese Maßnahmen auch heute noch für dem Ausmaß der damaligen Bedrohung entsprechend angemessen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der Rechtsstaat auf die Herausforderungen des Terrorismus in den 70er Jahren verantwortungsbewußt und angemessen reagiert hat.

Angesichts der fortbestehenden Bedrohung durch den Terrorismus sieht die Bundesregierung keinen Anlaß, die seinerzeit getroffenen Maßnahmen in Frage zu stellen.

II. Zum Abbau demokratischer Errungenschaften

Eine gemeinsame Grundüberzeugung der Verfasserinnen und Verfasser des Grundgesetzes war es, den Bruch zum nationalsozialistischen Staatsapparat dadurch herzustellen, daß den individuellen Freiheitsrechten des einzelnen Menschen der höchste Rang eingeräumt wurde.

Dazu gehörte das Prinzip der unabhängigen Rechtsprechung, das die Unschuldsvermutung des Angeklagten bis zum rechtmäßigen Urteil ebenso bestätigt wie die notwendige „Waffengleichheit" zwischen Verteidigung und Anklage.

Dazu gehörte ebenfalls die prinzipielle Stärkung der ersten Gewalt im Staat, der Legislative, als Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive.

Diese Prinzipien, entstanden aus der Abwehr der faschistischen politischen Ordnung, waren als grundsätzliche Rechtsprinzipien gerade auch für Krisensituationen der Demokratie gedacht.

Nicht erst seit der Schleyer-Entführung ist gegen diese Rechtsprinzipien verstoßen worden.

So gab es schon während der ersten Stammheimer Prozesse tiefreichende Eingriffe in die Rechte der Verteidigung. Besonders aber seit der Schleyer-Entführung sind so schwerwiegende Entscheidungen zur Benachteiligung der demokratischen Kontrollinstanzen von Justiz und Parlament getroffen worden, daß dies eine besondere Überprüfung erfordert.

Anstelle eines Vertrauens auf die Funktionsfähigkeit des Demokratiemodells, das das Grundgesetz vorsah, trat zunehmend die Maxime: der demokratische Staat müsse Stärke, Unnachgiebigkeit und „Wehrhaftigkeit" beweisen. Faktisch herrschte sieben Wochen lang in der Bundesrepublik Deutschland ein Ausnahmezustand.

Hans Dahs schrieb in der NJW 1976, 2151: „Wenn der Gesetzgeber auf dem eingeschlagenen Weg fortschreitet, wird er den freiheitlichen Rechtsstaat ‚zu Tode schützen'."

Die Exekutive brach geltendes Recht und berief sich auf einen verfassungsrechtlich zweifelhaften „übergesetzlichen Notstand".

Helmut Schmidt sagte später (1979): „Ich kann nur nachträglich den deutschen Juristen danken, daß sie das alles nicht verfassungsrechtlich untersucht haben." (DER SPIEGEL, 36/87)

Das „Kontaktsperregesetz" wurde in einer für die Parlamentsgeschichte der Nachkriegszeit beispiellosen Weise innerhalb eines Tages durchgepeitscht, und dies erst im nachhinein, als die Kontaktsperre von der Exekutive bereits angeordnet worden war.

Zu fragen ist, ob der Schaden, der durch das Außerkraftsetzen demokratischer Errungenschaften bewirkt wurde, die Gefahren, die damit abgewehrt werden sollten, nicht eher erhöht hat.

Stellungnahme

Die Bundesregierung widerspricht mit Nachdruck der Behauptung, daß die zur Bekämpfung des Terrorismus erlassenen Gesetze einen Abbau demokratischer Errungenschaften zur Folge hatten. Alle gesetzgeberischen Maßnahmen halten sich vielmehr eindeutig und nachprüfbar in dem vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Einhaltung der rechtsstaatlichen Gebote der Wahrung der Unschuldsvermutung und einer wirksamen Strafverteidigung waren und sind gewährleistet.

Wenn einzelne gesetzgeberische Maßnahmen auf terroristische Vereinigungen abstellen, so deshalb, weil es erforderlich war, deren besonderer Gefährlichkeit Rechnung zu tragen. So verfügt zum Beispiel die terroristische Vereinigung „Rote Armee Fraktion" (RAF) über den Kommandobereich hinaus im sogenannten „legalen Bereich" in vielfacher Weise – etwa auf dem Gebiet der Logistik und Öffentlichkeitsarbeit – über Strukturen, die sich durch besondere konspirative Abschottung auszeichnen. In diese Strukturen sind auch die sich weiter zur „RAF" bekennenden Häftlinge eingebunden (vgl. „RAF"-Schrift „Guerilla, Widerstand und Antiimperialistische Front, Mai 1982, S. 18).

a) Zum Außerkraftsetzen von Verteidigerrechten

Die Verteidigung im Strafverfahren ist in erster Linie berufen, die Rechte des Beschuldigten zu wahren und die für diesen sprechenden Gesichtspunkte geltend zu machen. Das Recht des Beschuldigten auf freie Wahl eines Verteidigers und die Möglichkeit, sich mit diesem zu beraten und das Verfahren vorzubereiten, stellt einen ebenso unveräußerlichen Bestandteil rechtsstaatlicher Verfahren dar, wie der ungehinderte Zugang des Verteidigers zum Beschuldigten und die Möglichkeit des vertraulichen Gespräches zwischen ihm und seinem Mandanten.

Diese Grundsätze wurden im Zuge der sogenannten „Anti-Terror-Gesetze" Stück für Stück eingeschränkt.

Bereits 1974 erfolgte die erste größere gesetzgeberische Maßnahme. Die Verteidigung mehrerer Beschuldigter durch einen gemeinschaftlichen Verteidiger wurde gesetzlich ausgeschlossen. Dies führte dazu, daß den verteidigungsbedürftigen Inhaftierten und Beschuldigten nur noch wenige Verteidiger, die sich zur Übernahme eines Mandats in diesem Verfahren bereit erklärt hatten, zur Verfügung standen.

Angesichts der Anzahl der Prozesse und deren Erstreckung über Jahre hin waren damit die von den Angeklagten gewünschten Verteidiger „verbraucht".

Mit der Begründung, ein Mißbrauch der Verteidigung zur Prozeßverschleppung und Prozeßvereitelung sei zu verhindern, wurde gleichzeitig die Anzahl der Wahlverteidiger auf 3 beschränkt. Zudem wurden Regelungen für den völligen Ausschluß von Verteidigern erlassen.

Im Jahre 1976 wurde die Regelung über den Ausschluß von Verteidigern erweitert und die Überwachung des schriftlichen und mündlichen Verteidigerverkehrs mit inhaftierten Beschuldigten eingeführt. Besuche zu Zwecken der Verteidigung bei den Beschuldigten wurden davon abhängig gemacht, daß die Verteidiger sich vorher einer peinlichen Leibesvisitation unterzogen.

Mit dem „Kontaktsperregesetz" von 1977 wurde es möglich, jegliche Verbindung von Gefangenen untereinander, aber auch mit der Außenwelt (einschließlich des schriftlichen und mündlichen Verkehrs mit den Verteidigern) zu verbieten. 1978 schließlich wurde die sogenannte „Trennscheiben-Regelung" als weitere Ergänzung der Vorschriften zur Überwachung des Verteidigerverkehrs erlassen. Nun hatten Verteidiger und Beschuldigter durch Trennscheibe miteinander zu reden, wobei zusätzlich eine optische Überwachung des Gesprächs erlaubt war.

Stellungnahme

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich seit den 70er Jahren einer organisierten terroristischen Gewaltkriminalität gegenüber, die in ihrem Ausmaß und ihrer Gefährlichkeit bis dahin unbekannt war. Der Rechtsstaat ist dieser Herausforderung durch die strikte Anwendung des geltenden Rechts entgegengetreten. Die Schwere der Straftaten und die Tatsache, daß einzelne Verteidiger ihre Rechte mißbrauchten und terroristische Gewalttäter in ihrem Angriff auf die staatliche Ordnung unterstützten, erforder-

ten darüber hinaus neue gesetzliche Regelungen. Mit deren Hilfe konnten beispielsweise das konspirative Zusammenwirken von Verteidigern und ihren Mandanten mit dem Ziel, den „Kampf" aus den Zellen heraus fortzusetzen, sowie zahlreiche Versuche, die Durchführung strafrechtlicher Verfahren zu sabotieren, weitgehend unterbunden werden. Das Recht des Beschuldigten auf ein faires Strafverfahren, insbesondere auf eine wirksame Strafverteidigung, ist dadurch nicht verkürzt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in mehreren Entscheidungen, welche die Gesetzesänderungen im Recht der Verteidigung betrafen, bestätigt.

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß ein rechtsstaatliches Verfahren gegen Angeklagte darauf gründet, daß die Verteidigung als gleichwertiges Organ des Verfahrens anzuerkennen ist?

Ja.

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Einschränkung von Rechten der Verteidigung das Gleichgewicht der am Strafverfahren beteiligten Organe der Rechtspflege erheblich zu stören geeignet ist?

Der oder die Verteidiger des Beschuldigten haben, gemäß ihrer vom Gesetz vorgeschriebenen Aufgabe, am Strafverfahren als gleichberechtigtes, von Staatsanwaltschaft und Gericht unabhängiges Organ der Rechtspflege mitzuwirken. Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß das Gleichgewicht der am Strafverfahren beteiligten Organe der Rechtspflege durch die erfolgten Gesetzesänderungen im Bereich der Strafverteidigung gestört ist.

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Verteidigung in „höchstpersönlicher Verbundenheit mit dem Beschuldigten für strenge Justizförmigkeit zugunsten des Beschuldigten und für Abwehr des Anklageangriffs von diesem zu sorgen (hat) und deshalb nicht zur Unparteilichkeit, sondern in seiner Schutzaufgabe gegenüber dem Beschuldigten zur Einseitigkeit gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und dem Gericht" (vgl. BGH 13, 337) verpflichtet ist?

Die in der Fragestellung als Zitat aus einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs gekennzeichnete Formulierung ist in dieser Entscheidung so nicht enthalten.

In der Entscheidung BGHSt Band 13, S. 337, 343 heißt es vielmehr:

> „Die besondere Aufgabe des Verteidigers im Strafprozeß ist es, dem Schutze des Beschuldigten zu dienen und dadurch zur Findung eines gerechten Urteils beizutragen. Er hat diese Aufgabe unter eigener Verantwortung und unabhängig vom Angeklagten zu erfüllen."

Wie in weiteren Entscheidungen des Bundesgerichtshofs ausgeführt ist, hat der Verteidiger dem Beschuldigten zu helfen, den Angriff der Anklage abzuwehren und dafür Sorge zu tragen, daß der Strafanspruch des Staates im prozeßordnungsgemäßen, justizförmigen Wege verfolgt wird. Dabei hat er sich auf verfahrensrechtlich erlaubte Mittel zu beschränken.

21. Kann die Bundesregierung Angaben dazu machen, in welchem Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts Änderungen und Eingriffe in Rechte der Verteidigung in vergleichbarem Ausmaß erfolgt sind, wie dies anläßlich der sog. „Anti-Terror-Gesetzgebung" der Fall war?

Nein.

Interventionen des Gesetzgebers waren geboten durch besondere Gefahren des Mißbrauchs der Institution der Strafverteidigung, die bis dahin nicht aufgetreten waren.

22. Hält die Bundesregierung aus heutiger Sicht die seinerzeitigen Beschränkungen von Verteidigerrechten mit den oben beschriebenen Grundsätzen freier und ungehinderter Verteidigung für vereinbar?

Ja.

23. Kann die Bundesregierung sich der Auffassung anschließen, daß die seinerzeit getroffenen Regelungen das Ergebnis einer politischen Behandlung der Strafverfahren waren?

Nein.

24. Ist die Bundesregierung bereit, gesetzliche Initiativen zur Rücknahme der bis heute geltenden Einschränkungen der Rechte der Verteidigung zu ergreifen?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, Initiativen zur Revidierung der erfolgten Gesetzesänderungen im Recht der Verteidigung zu ergreifen. Ungeachtet dessen weist sie darauf hin, daß das am 1. Januar 1975 in Kraft getretene uneingeschränkte Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 Strafprozeßordnung) auf Vorschlag der Bundesregierung durch Artikel 1 Nr. 11 des Strafverfahrensänderungsgesetzes 1987 präzisiert worden ist. Damit hat der Gesetzgeber einer sehr extensiven Interpretation dieses Verbots in der Rechtsprechung entgegengewirkt.

25. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen die unbegrenzte Zulassung von Wahlverteidigern zu einer Prozeßverschleppung oder Prozeßvereitelung führte, und wenn ja, um welche Fälle mit welchem Hintergrund handelt es sich?

Der Gesetzgeber hat durch das am 1. Januar 1975 in Kraft getretene Ergänzungsgesetz zum Ersten Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (1. StVRG) die Höchstzahl der Verteidiger für jeden Beschuldigten auf drei beschränkt, um zu verhindern, daß die Befugnis des Beschuldigten, sich durch mehrere Verteidiger verteidigen zu lassen, zum Zwecke der Prozeßverschleppung mißbraucht wird. So hatten im Strafverfahren gegen Andreas Baader und andere die Beschuldigten zwischen 17 und 21 Verteidiger, 15 davon traten für alle vier Beschuldigten gleichzeitig auf. In dem beim Landgericht Kaiserslautern gegen Manfred Grashof und andere anhängig gewesenen Strafverfahren hatte jeder der drei Beschuldigten 15 gemeinschaftlich auftretende Wahlverteidiger. In zwei weiteren in Osnabrück und Hamburg anhängig gewesenen Verfahren hatten die Beschuldigten dreizehn beziehungsweise sechzehn Verteidiger.

Eine derartige Häufung von Verteidigern ist offensichtlich geeignet, einen geordneten Ablauf des Verfahrens zu erschweren.

26. Hält die Bundesregierung es für möglich, daß das Verbot der Mehrfachverteidigung zu einer erheblichen Einschränkung der Rechte verteidigungsbedürftiger Beschuldigter führte?

Die gemeinschaftliche Verteidigung mehrerer Beschuldigter ist durch das Ergänzungsgesetz zum Ersten Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (1. StVRG) ausgeschlossen worden. Es ist kein Fall bekanntgeworden, in dem durch diese Regelung die Rechte eines verteidigungsbedürftigen Beschuldigten eingeschränkt worden wären. In Einzelfällen aufgetretene Verzögerungen bei der Beauftragung eines Vertrauensanwalts blieben ohne Nachteile für den jeweiligen Beschuldigten. Es ist hervorzuheben, daß das Verbot der Mehrfachverteidigung der Sicherung der Beistandsfunktion des Verteidigers dient, indem es das Entstehen von Interessenkollisionen von vornherein vermeidet.

Das Bundesverfassungsgericht hat im übrigen bestätigt, daß durch die Neuregelung das Recht des Beschuldigten auf freie Verteidigerwahl nicht verletzt worden ist (vgl. BVerfGE 39, 156, 166).

27. Kann die Bundesregierung Angaben darüber machen, in wie vielen Fällen Verteidiger von der Wahrnehmung der Verteidigung ausgeschlossen wurden, und wenn ja, mit welcher Begründung wurden sie ausgeschlossen?

Im Zeitraum seit der Einführung der Ausschließungstatbestände der §§ 138a ff. Strafprozeßordnung (1975) bis zum 31. Dezember 1982 sind in 22 Fällen Verteidiger ausgeschlossen worden.

Diese Entscheidungen waren auf einen oder mehrere der folgenden Ausschließungsgründe gestützt:

— des Verdachts der Tatbeteiligung (§ 138a Abs. 1 Satz 1 Strafprozeßordnung) in 15 Fällen,

– des Verdachts des Mißbrauchs des Verteidigerverkehrs zur Begehung von Straftaten (§ 138a Abs. 1 Nr. 2, 1. Alternative, Strafprozeßordnung) in 3 Fällen und

– des Verdachts der Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei (§ 138a Abs. 1 Nr. 3 Strafprozeßordnung) in 7 Fällen.

Für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 1982 wurde die statistische Gesamterfassung der Ausschließungsverfahren nicht fortgesetzt, da die Zahl dieser Verfahren im Laufe der Jahre bis zum 31. Dezember 1982 stetig abgenommen hatte. Für die Zeit danach liegen deshalb keine Angaben aus dem Bereich der Justiz der Bundesländer vor. In den in Ausübung von Gerichtsbarkeit des Bundes geführten Strafverfahren sind seit dem 1. Januar 1983 keine Verteidiger ausgeschlossen worden.

28. Hält die Bundesregierung es einem Organ der Rechtspflege, wie es die Verteidiger sind, für würdig, sich Leibesvisitationen als Bedingung für den Besuch bei Beschuldigten unterziehen zu müssen?

Die in Verfahren gegen terroristische Gewalttäter verschiedentlich getroffenen Anordnungen, den Verteidiger vor dem Besuch bei seinem inhaftierten Mandanten auf nicht der Verteidigung dienende Gegenstände zu untersuchen, sind mit einer Herabsetzung des Verteidigers als Organ der Rechtspflege nicht verbunden.

Die Anordnungen beruhten auf der Erkenntnis, daß die Unterbringung terroristischer Gewalttäter besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordert.

Auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Band 38, S. 26, 31 wird verwiesen.

29. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es ein großes Glück für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland war, daß Verteidiger sich zur Übernahme von Mandaten für „RAF"-Beschuldigte bereit erklärten?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es sowohl im Sinne der Freiheitsrechte des einzelnen als auch im Sinne der Strafrechtspflege wünschenswert, daß jedermann, der von den Strafverfolgungsbehörden einer Straftat beschuldigt wird und die Mitwirkung eines Verteidigers benötigt, einen solchen seiner Wahl findet. Nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung ist dies auch grundsätzlich gewährleistet. Dies gilt selbstverständlich auch für den einer terroristischen Straftat Beschuldigten.

b) Zur Anordnung der Kontaktsperre

Mit der Begründung, daß eine Steuerung terroristischer Aktivitäten aus den Zellen der Gefangenen heraus verhindert werden müsse, wurde schon am Tag nach der Schleyer-Entführung – am 6. September 1977 – die sogenannte Kontaktsperre verfügt. Sie bedeutete für alle wegen Straftaten gegen § 129 bzw. § 129a StGB verfolgten Gefangenen einen gravierenden Eingriff in ihre Grundrechte auf körperliche und geistige Unversehrtheit, Menschenwürde, freie Verteidigung, Information und Kommunikation.

Obwohl über den Antrag der Bundesanwaltschaft an den Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof auf Erlaß einer Kontaktsperre noch nicht entschieden war, ersuchte das Bundeskriminalamt (im Einvernehmen mit dem Bundesinnenminister) die Landesjustizverwaltung, jede Kommunikation zwischen den Häftlingen und ihren Verteidigern zu unterbinden.

Dabei ergab sich die Situation, daß der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof am 6. September 1977 einen Kontaktsperrebescheid erließ, von dem Verteidigerbesuche ausdrücklich ausgenommen waren. Auch andere Gerichte (in Berlin und Frankfurt) weigerten sich, eine Verteidiger-Besuchssperre anzuordnen. Die meisten Anstaltsleitungen und Justizministerien setzten sich jedoch ganz offen über die sie betreffenden richterlichen Entscheidungen hinweg. Selbst der höchste Haftrichter der Bundesrepublik Deutschland, Kuhn, mußte feststellen, daß er – da er ja nicht mit einer Gruppe von Justizbeamten gegen die Anstalt vorgehen könne – seine haftrichterliche Verfügung gegen die Anwalts-Besuchssperre nicht durchsetzen konnte.

Das Gefährliche an dieser Situation war, daß – da es ja keine Öffentlichkeit mehr gab, die überprüfen konnte, was mit den Gefangenen geschah – mit diesen Gefangenen tatsächlich alles geschehen konnte.

Stellungnahme

Nach der Entführung von Hanns Martin Schleyer am 5. September 1977 wurden die Kontakte der Untersuchungs- und Strafgefangenen aus dem Terrorismusbereich untereinander und mit der Außenwelt unterbunden, da es keine andere Möglichkeit gab, eine Verständigung zwischen den Gefangenen, deren Freilassung die Entführer forderten, aber auch der Gefangenen mit den Entführern (z. B. über die Vereinbarung eines „Code-Wortes") zu verhindern. Die Maßnahme war erforderlich, um das Leben der Geisel nicht zusätzlich zu gefährden und um zu verhindern, daß die Bemühungen der Behörden um eine Lösung des Entführungsfalles durch eine Einflußnahme der Gefangenen auf den Ablauf des Geschehens vereitelt oder erheblich erschwert wurden. Den im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz von den Landesjustizverwaltungen getroffenen Anordnungen lag die rechtliche Erwägung zugrunde, daß dem Versuch, das Leben von Hanns Martin Schleyer zu retten, eindeutig der Vorrang vor der mit einer befristeten Kontaktbeschränkung für die Inhaftierten verbundenen Beeinträchtigung zukommt.

30. Welche Belege besitzt die Bundesregierung für die damalige Begründung der Kontaktsperre mit der „Zellensteuerung terroristischer Aktivitäten"?

Bestandteil terroristischer Strategie war der Aufbau eines Kommunikations- und Informationsnetzes zwischen den Zellen (Inhaftierten) und den im Untergrund lebenden Terroristen.

Terroristische Rädelsführer hielten zur fraglichen Zeit aus den Zellen heraus ihren Führungsanspruch aufrecht und konnten diesen aufgrund eines gut funktionierenden Kommunikationssystems verwirklichen. Das wurde belegt durch die Ermittlungsergebnisse der damals anhängigen Verfahren. Wesentliche Punkte hierzu waren

- zahlreiche sichergestellte Kassiber,
- bei einzelnen Wahlverteidigern und in konspirativen Wohnungen gefundene Unterlagen,
- mit Präzision und offenbar auch auf terroristische Überfälle abgestimmte gemeinsame/zeitgleiche Aktionen in mehreren Haftanstalten wie Beginn und Ende von Hungerstreikaktionen.

31. Zu welchem Zeitpunkt ersuchte das Bundeskriminalamt im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium zum ersten Mal die Landesjustizverwaltungen, jede Kommunikation zwischen den Häftlingen und ihren Verteidigern zu unterbinden?

In Abstimmung mit der Bundesanwaltschaft und dem Bundesministerium des Innern ersuchte das Bundeskriminalamt am 6. September 1977 im Rahmen der Häftlingsüberwachung die Landeskriminalämter, mit den Landesjustizverwaltungen Kontakt aufzunehmen mit dem Ziel, die Kommunikation zwischen Häftlingen und ihren Verteidigern zu unterbinden.

32. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen diesem Ersuchen seitens der Landesjustizverwaltungen bzw. der Anstaltsleitungen nicht Folge geleistet wurde?

Auf Beschlüsse des

- OLG Frankfurt/M. vom 7. September 1977 für einsitzende Strafgefangene/U-Häftlinge,
- 1. Strafsenats des Kammergerichts Berlin vom 9. September 1977

dehnten die verantwortlichen Stellen die angeordneten Maßnahmen nicht auf Besuche und andere Kontakte zwischen Verteidigern und den betroffenen Strafgefangenen/U-Häftlingen aus.

33. Der 3. (politische) Senat des Bundesgerichtshofs hat am 23. September 1977 einer Beschwerde des Generalbundesanwalts gegen die Entscheidung des Ermittlungsrichters stattgegeben und seine Entscheidung auf den Rechtsgedanken des „rechtfertigenden Notstandes" gestützt.

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Exekutive damit zugestanden wurde, sich unter Berufung auf Notrechte über verfassungsrechtliche Kompetenzregeln hinwegzusetzen und auf diese Weise auch in die Rechte einzelner einzugreifen?

Die Auffassung, die Exekutive sei generell befugt, „sich unter Berufung auf Notrechte über verfassungsrechtliche Kompetenzregeln hinwegzusetzen und auf diese Weise auch in die Rechte einzelner einzugreifen", ist unzutreffend. Eine solche Befugnis ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 23. September 1977, durch die ein Beschluß des Ermittlungsrichters aufgehoben wurde, in dem dieser Verteidigerbesuche von der Besuchsbeschränkung ausgenommen hatte (BGHSt 27, 260). Die Entscheidung des Bundesgerichtshofs erging in einer

„außergewöhnlichen Lage“ zur Rettung eines Menschenlebens. Eine generelle Ausdehnung exekutiver Befugnisse kann ihr nicht entnommen werden. Die Unterbrechung der Kontakte von Gefangenen untereinander und mit der Außenwelt ist zudem inzwischen durch das sogenannte Kontaktsperre-Gesetz vom 30. September 1977 (BGBl. I S. 1877) im einzelnen geregelt worden und nur noch unter den dort vorgesehenen engen Voraussetzungen zulässig.

34. Der ehemalige SPD-Abgeordnete Martin Hirsch hatte seinerzeit (am 16. Mai 1968) die Verabschiedung der Notstandsgesetze mit den Worten verteidigt: „Wir wollen verhindern, daß jemals eine Bundesregierung unter Berufung auf die alliierten Vorbehaltsrechte oder auf den übergesetzlichen Notstand sich zum Diktator aufschwingen kann.“ Die Notstandsgesetze haben im Herbst 1977 nicht verhindert, daß sich die Exekutive unter Berufung auf den übergesetzlichen Notstand über Gerichtsentscheidungen hinwegsetzte.

    Teilt die Bundesregierung den Eindruck, daß die Exekutive sich dadurch von ihrer Bindung an verfassungsrechtliche Regelungen in Krisensituationen – einschließlich solcher, an deren Zustandekommen sie selbst beteiligt war – weitgehend freigemacht hat?

35. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung des ehemaligen Bundestagsabgeordneten Claus Arndt zu, der die rechtliche Konstruktion, mit der die Exekutive sich unter Berufung auf den Rechtsgedanken des „übergesetzlichen“ oder „rechtfertigenden“ Notstandes über Verfassungsregeln und Grundrechte der Bürger hinwegsetzte, als bloßen „Schein der Rechtfertigung“ und „Tarnwort für Verfassungsbruch“ kritisiert hat?

36. Der heutige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde nannte das Rechtsgebäude des „übergesetzlichen“ oder „rechtfertigenden“ Notstandes in bezug auf seine Funktion als Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns eine „offene Generalermächtigung“, die noch über das Ermächtigungsgesetz von 1933 hinausgehe (vgl. NJW 1978, 1881–1890; ZParlF 1980, 591–595; Festschrift für Martin Hirsch, Baden-Baden 1982, 259–272).

    Inwiefern sieht die Bundesregierung Übereinstimmung zwischen ihrer Rechtsauffassung und derjenigen des Verfassungsrichters, wo sieht sie Differenzen?

Die Bundesregierung hat stets die Auffassung vertreten, daß die Vorschrift des § 34 Strafgesetzbuch über den rechtfertigenden Notstand grundsätzlich keine Eingriffsgrundlage für hoheitliches Handeln bietet. Angesichts der Bedeutung, die dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit staatlichen Eingriffshandelns unter dem Aspekt der Rechtsstaatlickeit zukommt, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Voraussetzungen für ein hoheitliches Eingreifen klar zu umschreiben und die Kompetenzen für den jeweiligen Eingriff festzulegen. Ein Rückgriff auf den Rechtsgedanken des rechtfertigenden Notstands kann jedoch ausnahmsweise dann in Betracht kommen, wenn der hoheitliche Eingriff in einer außergewöhnlichen, nicht vorhersehbaren und daher auch nicht im voraus regelbaren Situation zum Schutz höchster Rechtsgüter geboten ist. Zum Schutz geringwertigerer Rechtsgüter scheidet daher der Rückgriff auf den Rechtsgedanken des rechtfertigenden Notstands mit Rücksicht auf die Bedeutung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit staatlichen Eingriffshandelns aus.

37. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es an der Zeit wäre, das „Kontaktsperregesetz“ umgehend aufzuheben?

Nein.

Angesichts der fortbestehenden Bedrohnung durch den Terrorismus ist die Bundesregierung der Auffassung, daß eine Aufhebung des Kontaktsperregesetzes nicht in Betracht gezogen werden kann. Hierzu besteht um so weniger Anlaß, als durch das am 13. Dezember 1985 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 4. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2141) die Auwirkungen für die von einer Kontaktsperre betroffenen Gefangenen dadurch gemildert wurden, daß ihnen auf ihren Antrag ein Rechtsanwalt als Kontaktperson beigeordnet werden kann.

c) Zur Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle

Die erste Gewalt im Staat, die Legislative, war in dieser gesamten Zeit faktisch ohne jede Information durch die Exekutive. Sie wurde mit dem Erlaß des Kontaktsperregesetzes zum Vollzugsorgan einer längst von der Exekutive angeordneten Maßnahme degradiert. Art und Weise dieses Vorgehens und die Schnelligkeit des Durchpeitschens dieses Gesetzes zeigen eine tiefe Mißachtung des Parlaments.

Die Zustimmung des Parlaments zu diesem Gesetz im nachhinein kam damit einer parlamentarischen Selbstentmachtung gleich.

Stellungnahme

Wie bereits ausgeführt, war Anlaß für die Anordnung der Kontaktsperre durch die Justizminister der Bundesländer die Entführung von Hanns Martin Schleyer am 5. September 1977. Die Anordnung der Kontaktsperre stellte einen Justizverwaltungsakt im Sinne der §§ 23ff. EGGVG dar; sie bedeutete kein Unterlaufen der Legislative. Schon bei Anordnung bestand weitgehend Übereinstimmung darüber, daß eine Inanspruchnahme des Grundgedankens des rechtfertigenden Notstandes für die getroffenen Maßnahmen nicht länger als zwingend geboten erfolgen dürfe. Eine klare gesetzliche Regelung der Voraussetzungen, der Rechtsfolgen, des Verfahrens und des gerichtlichen Rechtsschutzes der betroffenen Häftlinge wurde nicht zuletzt auch mit Rücksicht darauf, daß eine einheitliche Handhabung der Kontaktsperre nur auf gesetzlichem Wege zu gewährleisten sei, für unverzichtbar erachtet. Das Einbringen eines entsprechenden Gesetzesentwurfs am 28. September 1977 durch alle Fraktionen des Deutschen Bundestages war von der Absicht getragen, diese gesetzliche Grundlage im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit unverzüglich zu schaffen. Angesichts der damals bestehenden besonderen Gefahrenlage kann von einer Mißachtung des Parlaments bei der Verabschiedung des Kontaktsperregesetzes nicht gesprochen werden.

38. Bestand während des Zeitraums vom 5. September 1977 bis zum 18. Oktober 1977 ein Kontaktverbot von Abgeordneten zu den inhaftierten RAF-Mitgliedern?

Das Kontaktverbot galt uneingeschränkt und somit auch für Abgeordnete.

39. Welche Abgeordnete haben in dieser Zeit Besuchsanträge bei den von der Kontaktsperre betroffenen Gefangenen gestellt?

Erkenntnisse über Besuchsanträge von Abgeordneten aus dem Zeitraum vom 5. September bis zum 18. Oktober 1977 liegen der Bundesregierung nicht vor.

d) Einschränkungen der Presse- und Informationsfreiheit

Die Presse- und Informationsfreiheit ist Voraussetzung dafür, daß eine öffentliche demokratische Debatte als Korrektiv des Handelns der Exekutive stattfinden kann.

Sie ist damit – richtig verstanden – auch eine Möglichkeit, eine reflektierende Distanz zu gewinnen zu den Sachzwängen und persönlichen Belastungen, die immer auch in konkrete politische Entscheidungen der Regierenden eingehen.

Seit dem Jahre 1976 wurden eine Reihe gesetzlicher Initiativen verabschiedet, die ohne Zweifel einen tiefen Eingriff in die Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit bedeuten (insbesondere die §§ 88a, 129a, 130a und 126 Abs. 1 StGB). Darüber hinaus wurde nach der Schleyer-Entführung eine weitgehende Nachrichtensperre erlassen.

Stellungnahme

Die Pressefreiheit wie die Informationsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen für eine öffentliche demokratische Debatte und für eine freiheitliche demokratische Ordnung unverzichtbar. Die genannten Freiheiten sind im Grundgesetz jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Sie finden nach Artikel 5 Abs. 2 GG ihre Schranken insbesondere in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze.

Die in der Anfrage zitierten Strafbestimmungen sind allgemeine Gesetze in diesem Sinne, die der Meinungs- und Pressefreiheit zulässige Schranken setzen. Im übrigen ist bei ihrer Auslegung und Anwendung im Einzelfall nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die besondere Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit zu berücksichtigen.

Sonstige staatliche Maßnahmen, die im Einklang mit den jeweils geltenden Landespressegesetzen getroffen wurden (für die Bundesregierung mit Sitz in Bonn ist das Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen maßgebend), standen ebenfalls im Einklang mit der Verfassung.

40. Wie wurden die seit dem Jahre 1976 erlassenen Gesetze und staatlichen Maßnahmen zur Einschränkung der Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit begründet?

Ziel der durch die Anfrage in Bezug genommenen gesetzlichen Maßnahmen war es insbesondere, bestehende Lücken im Strafrechtsschutz gegen Propagierung und Anwendung von Gewalt zu schließen.

Wegen der Begründung im einzelnen wird auf die einschlägigen BT-Drucksachen verwiesen.

„Staatliche Maßnahmen" zur Einschränkung der Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit hat es nicht gegeben. Vielmehr erfolgte in Fällen wie der Schleyer-Entführung einvernehmlich mit den Medien eine informationspolitische Selbstbeschränkung.

41. Inwieweit hält die Bundesregierung die damaligen Einschränkungen aus heutiger Sicht für angemessen und notwendig?

42. Wie begründet die Bundesregierung heute noch die Aufrechterhaltung von Gesetzen, die in der benannten Art in die grundgesetzlich garantierten Rechte eingreifen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Bestimmungen der §§ 88a, 129a, 130a und 126 Abs. 1 StGB grundgesetzlich garantierte Rechte nicht unzulässig oder unangemessen eingeschränkt haben.

Durch die – zwischenzeitlich teilweise modifzierten – gesetzlichen Regelungen wurden lediglich bestimmte sozialschädliche und strafwürdige Verhaltensweisen unter Strafe gestellt. Es besteht kein Grund, dies rückgängig zu machen.

43. Wie beurteilt die Bundesregierung im nachhinein Maßnahmen des Jahres 1977, bei denen öffentliche Bibliotheken auf die Verfassungsmäßigkeit ihres Bücherbestandes hin überprüft wurden?

Überprüfungen öffentlicher Bibliotheken auf die Verfassungsmäßigkeit ihres Bücherbestandes haben nicht stattgefunden.

Die Sicherheitsbehörden haben in einzelnen öffentlichen Bibliotheken Ermittlungen darüber angestellt, ob Terroristen versucht haben, sich durch die Auswertung von Schrifttum etc. Erkenntnisse über die Person und den Aufgabenbereich ausgewählter Opfer zu beschaffen.

Ziel solcher Maßnahmen war es, rechtzeitig die Aktivitäten von Terroristen zu erkennen und die erforderlichen Schritte zum Schutze etwaiger Opfer und zur Fahndung nach terroristischen Gewalttätern in die Wege leiten zu können.

44. Inwieweit kann die Bundesregierung aus heutiger Sicht Maßnahmen begründen, wonach in Buchläden Razzien zur Beschlagnahme von Literatur im Zusammenhang mit dem „Terrorismus" durchgeführt wurden?

Bei den in der Vergangenheit in Buchläden durchgeführten Durchsuchungen handelte es sich nicht um Razzien, sondern um strafprozessuale Maßnahmen auf der Grundlage richterlicher Beschlüsse in Ermittlungsverfahren mit dem Ziel der Sicherstellung terroristischen Schriftgutes.

45. Schließt die Bundesregierung sich der Einschätzung an, wonach eine öffentliche Auseinandersetzung mit den Denkmustern und der Sprache des „Terrorismus" nur möglich ist, wenn der Öffentlichkeit eine Chance gegeben wird, die authentischen Zeugnisse etwa der RAF zur Kenntnis zu nehmen, statt daß deren Verbreitung (nach mehr als einem Jahrzehnt noch) strafrechtlich verfolgt wird?

Eine öffentliche Auseinandersetzung mit den Denkmustern und der Sprache des Terrorismus ist zulässig, solange sich diese im Rahmen der bestehenden freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung der geltenden Gesetze vollzieht.

Wird im Rahmen dieser Auseinandersetzung gegen Strafbestimmungen verstoßen, z. B. dadurch, daß in einer Druckschrift für eine terroristische Vereinigung geworben wird, sind die Strafverfolgungsbehörden aufgrund des Legalitätsprinzips (§ 152 Abs. 2 StPO) zum Einschreiten verpflichtet.

46. Gab es von seiten einzelner Presseorgane oder des Deutschen Presserates Proteste gegen die im Falle der Schleyer-Entführung verhängte weitgehende Nachrichtensperre?

    Wenn ja, ist die Bundesregierung bereit, diese im Wortlaut zu dokumentieren?

47. Welche Presseorgane haben die Nachrichtensperre durchbrochen?

48. Hatte das gerichtliche Konsequenzen, und gab es darauf Reaktionen durch den Deutschen Presserat?

Eine Nachrichtensperre ist, wie bereits in der Antwort zu Frage 40 ausgeführt wurde, nicht verhängt worden und konnte daher auch nicht durchbrochen werden. Bedenken der Deutschen Journalisten Union, die von der damaligen Bundesregierung herausgegebene Dokumentation sei unvollständig, konnten vor dem Deutschen Presserat in seiner Sitzung am 25. und 26. April 1988 ausgeräumt werden.

e) Abhörmaßnahmen gegen Bürger der Bundesrepublik Deutschland

Der Schutz der Intimsphäre des einzelnen und der individuellen Persönlichkeitsrechte ist ein verfassungsmäßig verankertes Grundrecht.

Daß es gewahrt wird, ist der individuelle Testfall für die freiheitliche Struktur einer Gesellschaft. Von daher reagiert die Öffentlichkeit zu Recht sehr sensibel auf alle Übergriffe gegen diese individuellen Grundrechte. Als im Jahre 1976 der Atomphysiker Traube auf Anordnung des damaligen Bundesministers Dr. Maihofer abgehört wurde, führte das sogar zum Rücktritt des Ministers im Jahre 1978.

Zur Zeit des „Deutschen Herbstes" wurden die Telefone einer unbekannten Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern abgehört.

49. Entspricht es den Tatsachen, daß während der Schleyer-Entführung in erheblichem Umfang Telefongespräche abgehört und die davon Betroffenen vielfach auch im nachhinein nicht von diesen Abhörvorgängen benachrichtigt wurden?

50. In wie vielen Fällen wurden Telefongespräche überwacht, und wie viele nachträgliche Benachrichtigungen erfolgten?

Die Fragen betreffen ein geheimhaltungsbedürftiges Verfahren, zu dem die Bundesregierung nicht öffentlich Stellung nehmen kann.

51. Auf welche Rechtsgrundlage konnte sich die damalige Bundesregierung stützen?

Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sind unter den Voraussetzungen des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz (G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949, geändert durch Gesetz vom 13. September 1978, BGBl. I S. 1546) zulässig.

52. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes wenigstens jetzt die nachträgliche Offenlegung der geheimen Abhöraktionen erfordert?

Das Bundesverfassungsgericht [BVerfGE 30,1 (21)] hat die Frage, wann eine Benachrichtigung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geboten ist, entschieden: Den Ausführungen des Gerichts trägt die Novellierung des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz (G 10) vom 13. September 1978 (BGBl. I. S. 1546) Rechnung. Die Bundesregierung hält sich streng an das Gesetz.

53. Wäre sie zu einer solchen nachträglichen Offenlegung aufgrund der Datenlage überhaupt fähig, oder wurden die entsprechenden Akten inzwischen vernichtet?

Die Vernichtung erfolgt entsprechend der gesetzlichen Regelung dann, wenn die durch eine Maßnahme erlangten Unterlagen nicht mehr zur Erforschung und Verfolgung der im Gesetz bezeichneten schweren Straftaten erforderlich sind.

54. Im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL" (Heft 37/1987) findet sich die Behauptung, daß der ehemalige Bundesinnenminister Baum den von den Abhöraktionen betroffenen Bürgern nachträglich Bescheid geben wollte, daß aber sein Amtsnachfolger Dr. Zimmermann sich nicht an dieses Votum gehalten und dafür auch die Zustimmung der zuständigen Geheimgremien bekommen habe.

Trifft diese Darstellung sachlich zu?

Die Bundesregierung sieht sich nicht in der Lage, über geheimhaltungsbedürftige Verfahren öffentlich Auskunft zu erteilen.

Richtig ist, daß alle Entscheidungen in G 10-Verfahren der zuständigen Kommission zur Billigung vorgelegen haben.

55. Wann ist die Entscheidung zur Nicht-Benachrichtigung gefallen, und welche Stellen waren daran beteiligt?

Zu konkreten Fällen kann aus Geheimhaltungsgründen keine öffentliche Stellungnahme erfolgen.

Beschränkungsmaßnahmen nach dem Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz (G 10) sind den Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann.

Einer Mitteilung bedarf es nicht, wenn diese Voraussetzung auch nach fünf Jahren noch nicht eingetreten ist.

Der zuständige Bundesminister unterrichtet im Rahmen der gesetzlichen Fristen die Kommission nach Artikel 10 Grundgesetz über von ihm vorgenommene Mitteilungen oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen.

Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, hat der zuständige Bundesminister diese unverzüglich zu veranlassen.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 231967
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 201363, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0228) 363551
ISSN 0722-8333